

La Suisse et la concurrence systématique

Le degré d'ouverture de l'économie suisse a considérablement augmenté. En outre, la relation à long terme entre l'épargne et l'investissement nationaux est devenue sensiblement plus faible¹. Cette évolution place la politique financière devant des difficultés; d'une part, les bases d'imposition s'érodent, alors que d'autre part, les exigences à l'égard de l'Etat en tant que facteur d'implantation croissent continuellement. La présente étude montre que les investissements publics ont permis d'améliorer la qualité de la place helvétique. Cela suggère que les facteurs de production bénéficiaires – le capital et les forces de travail mobiles – contribuent à leur financement. Toutefois, il faut veiller à ce que les facteurs mobiles puissent également répercuter les impôts équivalents².

L'idée selon laquelle des économies entières sont en concurrence pour attirer des investissements internationaux mobiles et que la politique est responsable de rendre l'implantation nationale attrayante et apte à affronter la concurrence systématique qui s'implante au niveau mondial est partagée par de nombreux scientifiques, politiciens et citoyens. La notion de concurrence systématique applique aux décisions étatiques l'idée de l'efficacité d'un ordre décentralisé, chère à l'économie de marché. Dans cette hypothèse, par analogie aux entreprises privées qui se disputent des clients en leur offrant de bons produits à des prix aussi bas que possible, les Etats entrent en concurrence pour attirer les facteurs de production mobiles en essayant d'offrir une combinaison aussi attrayante que possible de prestations publiques moyennant un prix sous forme d'impôts (voir Sinn 1995). L'importance que la politique nationale attribue à la concurrence systématique internationale dépend évidemment directement du degré d'ouverture d'une économie.

Quel est le degré d'ouverture de la Suisse?

Dans la mesure où la concurrence entre les lieux d'implantation dépend de la force d'attraction d'un pays pour les capitaux, il faut évidemment tenir compte en premier lieu de l'importance quantitative des entrées et des sorties nettes de capitaux. Pour cette raison, nous commencerons par analyser le développement des investissements bruts, de l'épargne brute et du solde de la balance des transactions courantes en Suisse. Ces agrégats macro-économiques sont essentiels à l'examen du degré d'ouverture d'une économie nationale.

Deux méthodes d'analyse mesurent la mobilité du capital et permettent d'apprécier le degré d'ouverture de l'économie suisse. Elles ont été proposées par *Feldstein et Horioka (1980)* ainsi que par *Gundlach et Sinn (1992)*. Le concept de Feldstein et Horioka repose sur la simple relation suivante: dans l'hypothèse d'une mobilité élevée du capital, il faut admettre que l'épargne mondiale, indépendamment du pays où elle se crée, se transforme en investissement dans l'économie nationale qui lui offre les possibilités d'investissement les plus rentables. Il ne faut donc pas s'attendre à une relation entre les taux nationaux d'épargne et d'investissement sur des marchés financiers entièrement intégrés. A l'aide d'analyses de moyennes économétriques, Feldstein et Horioka obtiennent des rapports qui indiquent la part de l'augmentation de l'épargne domestique qui correspond à celle des investissements domestiques. Pour la Suisse, en particulier, des analyses de cointégration ont été effectuées à l'aide de modèles de correction d'erreurs. Ceux-ci permettent d'observer séparément la relation à court terme entre l'épargne et l'investissement.

Durant la période 1952–1974, ce rapport est de 0,92. Pour une augmentation d'un franc de l'épargne domestique brute à court terme, on a noté durant la même période une hausse des investissements domestiques bruts de 92 centimes. Durant les années 1980–1998, ce rapport tombe à 0,3. La chute de cette valeur de 0,92 à 0,3 suggère une augmentation considérable de la mobilité du capital depuis les années 80.

Gundlach et Sinn (1992) utilisent des analyses économétriques stationnaires du solde de la balance des transactions courantes pour examiner le degré d'ouverture d'une économie nationale. A l'aide des tests ADF et Phillips-Perron, ce concept est appliqué à la Suisse. Les résultats des estimations permettent de déduire que, durant la période de 1952–1980, la Suisse a connu pendant longtemps la restriction budgétaire nationale d'une économie fermée. Durant les années 1980–1994, en revanche, il n'est plus possible de prouver une étroite correspondance entre l'épargne nationale et les investissements nationaux même dans le long terme. Le graphique 1 montre le parallélisme entre les taux

1 Alors que jusque dans les années septante, sur chaque franc supplémentaire épargné, 92 centimes étaient investis à court terme, cette valeur est tombée à 30 centimes actuellement.

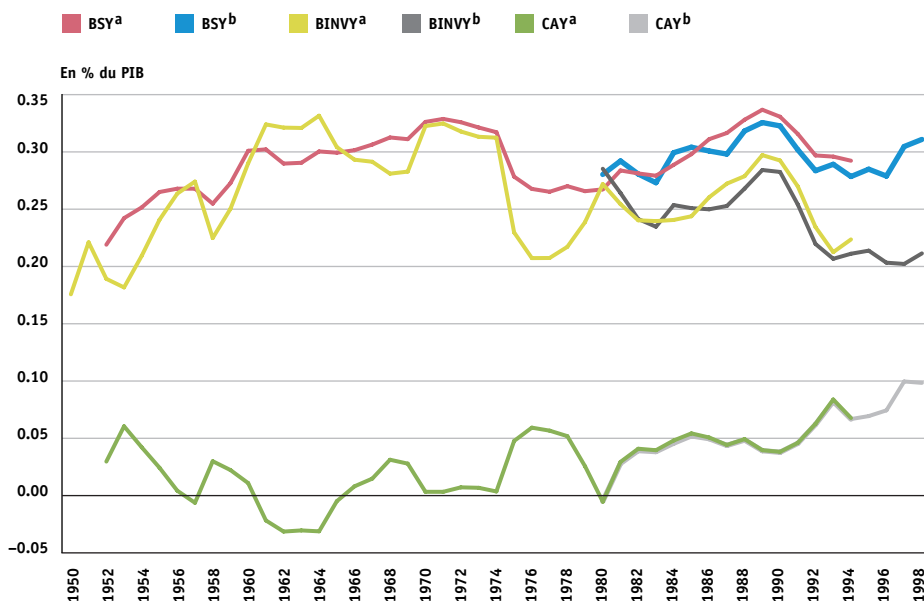
2 Le présent article résume une étude faite à la demande du Secrétariat d'Etat à l'Economie (seco). Cette étude a été publiée sous le titre «Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen fortschreitender Globalisierung und der Besteuerung mobiler Faktoren nach dem Äquivalenzprinzip», *Strukturberichterstattung* no 13, Berne 2002. Le point de vue défendu dans cet article reflète l'opinion personnelle de l'auteur et ne doit pas être identifié à celle du seco.



Kersten Kellermann
Chef-assistante du séminaire de Sciences financières de l'université de Fribourg

Graphique 1

Investissements bruts (BINVY), épargne brute (BSY) et solde de la balance des transactions courantes (CAY) en Suisse, 1950–1998



a Comptabilité nationale de la Suisse (valable jusqu'en 1996).
 b Système actuellement en vigueur des comptes nationaux.

Source: calculs de l'auteur / La Vie économique

avant impôts, les facteurs mobiles, face à une fiscalité élevée, pourront être moins attirés. Si, par contre, les facteurs immobiliers sont disposés à supporter une plus grande part de la charge fiscale comme c'est l'usage sur le plan international, des facteurs de production supplémentaires peuvent alors être attirés, ce qui profite également au rendement des facteurs immobiliers. La charge proprement dite de l'imposition est toujours davantage transférée aux facteurs immobiliers en raison de la mobilité internationale accrue des facteurs. La logique politique de redistribution dans laquelle l'impôt a été institué ne joue guère de rôle. Simultanément, sous les conditions de la mondialisation, les exigences à l'égard de l'Etat comme fournisseur d'infrastructures proches du marché, mais aussi ses tâches dans les domaines de la sécurité sociale et de la protection de l'environnement, peuvent s'accroître. Dans le secteur public, cette évolution se perçoit nettement à travers l'augmentation considérable des taux de dépenses durant les années 90. La fameuse «course à la réduction» des prestations publiques dont on a tant parlé n'a pas eu lieu durant cette période.

Les investissements des pouvoirs publics améliorent la qualité du site

Dans son édition des *Perspectives économiques* du printemps 2001, l'OCDE plaide pour davantage de concurrence sur les prestations et moins sur les impôts. Selon l'organisation, alors que la concurrence sur les impôts entraîne l'érosion des bases fiscales et des distorsions dans l'allocation des ressources, la concurrence sur les prestations accroît l'efficacité. Le concept de concurrence systématique comprend les deux facettes de l'activité étatique, à savoir les prestations des pouvoirs publics et les impôts. Quelle est alors la position du secteur public en Suisse face à la concurrence sur les prestations? Les effets des prestations publiques préalables sur la productivité influencent dans une mesure considérable la qualité d'une implantation, notamment le rendement avant impôts. Par prestations publiques préalables, on entend en particulier les investissements qui accroissent la création de valeur ajoutée et la productivité des facteurs de production privés, tel que par exemple le réseau routier public.

Les effets des investissements publics en Suisse sur la productivité ont été analysés à l'aide d'estimations économétriques d'une fonction de production macroéconomique. L'étude de la période 1980–1999 a montré que le capital public a généré une augmentation de la création brute de valeur ajoutée.

d'épargne et d'investissement jusqu'en 1974. Depuis le milieu des années 80, on observe que les deux séries chronologiques divergent modérément.

La politique financière sous pression

La modification des conditions de rareté et de mobilité sur les marchés mondiaux des facteurs font pression sur l'Etat sous plusieurs rapports. Dans une économie ouverte, les possibilités d'évasion fiscale légale se multiplient autant que les possibilités de fraude en ce domaine. On parle d'érosion des bases fiscales par suite d'une mobilité accrue des facteurs et du commerce transfrontalier. L'incidence fiscale matérielle, c'est-à-dire la répartition de la charge fiscale après la prise en compte de tous les processus économiques d'adaptation, se modifie au détriment des facteurs immobiliers. Parmi ceux-ci, on compte en particulier une grande partie de la main d'œuvre, l'Etat ainsi que les biens immeubles, telle que la terre. Les revenus sur les facteurs mobiles peuvent, certes, être imposés formellement, mais, en vertu de leur mobilité, ils se placent là où le rendement après impôts leur est le plus favorable. Plus la charge fiscale est élevée, plus le rendement requis avant impôts doit être élevé. Si maintenant les dépenses publiques n'augmentent pas considérablement le rendement

3 Dans l'interprétation de ce résultat, il faut tenir compte du fait que les investissements publics ont été traités comme une grandeur homogène dans le cadre de cette étude. On ne peut donc pas en déduire d'affirmations quant à la productivité et à l'efficacité de domaines d'investissements particuliers, voire même de projets individuels. Une étude plus fouillée serait nécessaire dans ce cas.

Par hypothèse, les quelque 6% de création brute de valeur ajoutée dans l'ensemble du secteur des entreprises représentent la partie du revenu qui dérive de l'offre public de capital.³

Etant donné que les prestations publiques préalables entrent pour leur majeure partie dans la production sous forme de facteurs non rémunérés, c'est-à-dire gratuits, la partie du revenu issue du capital public s'incorpore aux facteurs de production privés et échoit soit au revenu du travail, soit au revenu du capital et, donc, au bénéfice. Indépendamment de cet effet de distribution, les prestations publiques préalables augmentent la productivité marginale de tous les facteurs.

Les aspects d'équivalence dans la fiscalité

L'Etat, en élargissant son offre d'infrastructures publiques, peut d'abord influencer positivement la productivité du capital privé et ainsi susciter des investissements privés. La mise en œuvre de capital privé s'étend, toutes choses demeurant égales par ailleurs. La condition nécessaire à cette extension est une certaine complémentarité entre les facteurs de production privés et publics. En imposant ensuite les revenus du capital à la source, il accroît les frais d'exploitation du dit capital. Ainsi, la mise en œuvre de capital

privé diminue. Si l'Etat choisit ce mode de financement pour couvrir ses dépenses d'infrastructure, les deux effets contradictoires s'exercent en même temps.

Un site qui présente une qualité élevée de prestations publiques peut soit les utiliser pour attirer davantage d'investissements, soit se servir de cet avantage pour imposer aux revenus des facteurs mobiles des charges fiscales plus élevées. Toutefois, une double exploitation de l'avantage du site est soumise à certaines restrictions, car les mouvements internationaux de capitaux assureront que l'impôt, dans l'optique des investisseurs, correspondra toujours à une valeur d'utilité équivalente découlant du choix dudit site. Même dans l'hypothèse où l'offre de prestations publiques préalables constitue un bien public national qui ne satisfait donc pas au principe d'exclusion, les aspects d'équivalence dans l'imposition seront réalisés (voir *Arnold 1992, Blankart 2002*). Lorsque les prestations publiques préalables sont financées d'une manière équivalente à leur coût par l'imposition à la source du facteur mobile, il ne faut s'attendre à un afflux de capital que si, dans l'optique de l'investisseur, il a existé une offre insuffisante de prestations publiques préalables (*Zodrow et Mieszkowski 1986*). Mais même dans ce cas, la question se pose de savoir si un dégrèvement du facteur mobile n'avantage pas les facteurs immobiliers.

Les investissements publics – comme dans l'infrastructure des transports – ont amélioré l'attrait de la place helvétique. Durant la période 1980–1999, le capital public a ainsi généré une augmentation de la création brute de valeur ajoutée.



Photo: Keystone

Qui doit financer les prestations publiques préalables?

La littérature relative à la théorie du bien-être examine un grand nombre de propositions qui cherchent à répondre à la question de l'offre optimale de capital public et de son financement (voir *Arrow et Kurz 1970, Kellermann 2000*). Ce faisant, il s'agit de déterminer quand il y a excès ou pénurie d'investissements publics. En même temps, il s'agit de choisir l'instrument de financement qui maximisera le bien-être économique général et, par conséquent, les possibilités de consommation du citoyen dans la durée.

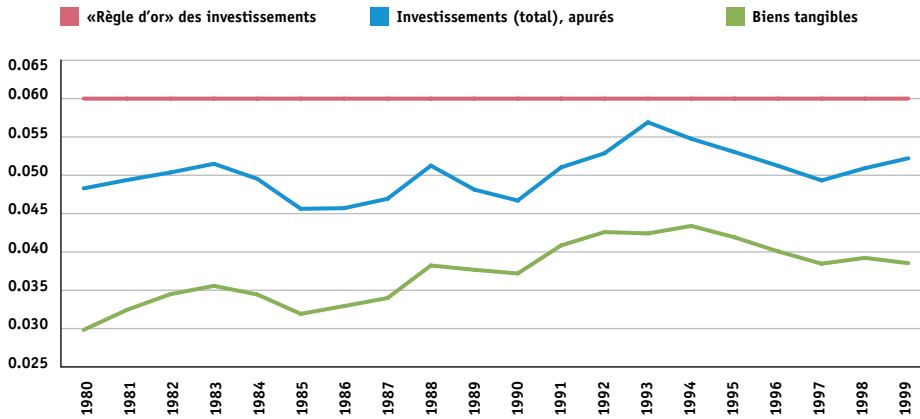
Dans le cas de l'imposition des facteurs mobiles, les charges financières augmentent les frais d'exploitation du capital privé et affaiblissent de ce fait l'afflux net de capital. Il peut s'ensuivre des effets néfastes sur le revenu brut du travail ou l'emploi. Si, en revanche, les prestations d'infrastructures sont financées par l'imposition des facteurs immobiles, les frais d'exploitation du capital privé restent inchangés. Des analyses théoriques du bien-être montrent que les revenus des facteurs immobiles sont maximisés lorsque les facteurs mobiles ne sont pas imposés à la source. Ce résultat, étroitement lié au «Théorème de l'efficacité de la production» (voir *Razin et Sadka 1991*), reste valable même en tenant compte des effets des prestations publiques préalables sur la productivité. Etant donné que même un impôt d'équivalence peut être répercuté, une participation matérielle du facteur mobile aux frais de mise à disposition des prestations préalables – aux conditions de la concurrence internationale des facteurs mobiles – est en fin de compte impossible.

Il existe naturellement des limites à l'application pratique de cette règle d'imposition. D'abord, aussi longtemps que les conditions d'une concurrence équitable sont respectées, il n'est souvent pas possible d'opérer une différenciation de principe dans l'imposition des facteurs mobiles et immobiles. Il suffit de penser ici aux différences d'imposition entre les entreprises qui ont déjà choisi le lieu d'implantation et celles qui doivent encore prendre cette décision. En outre, il n'est pas toujours facile en pratique d'identifier comme telles les bases d'imposition mobiles, comme le souligne les problèmes liés aux prix de transfert.

Pour terminer, il faudrait encore tenir compte du fait que l'imposition des facteurs immobiles, en particulier les revenus de la fortune des ménages, est également possible au lieu de domicile, si bien que le principe de l'imposition selon la capacité fiscale ne doit pas nécessairement perdre de son impor-

Graphique 2

Taux d'investissement publics réalisés et «règle d'or» des investissements, 1980–1999

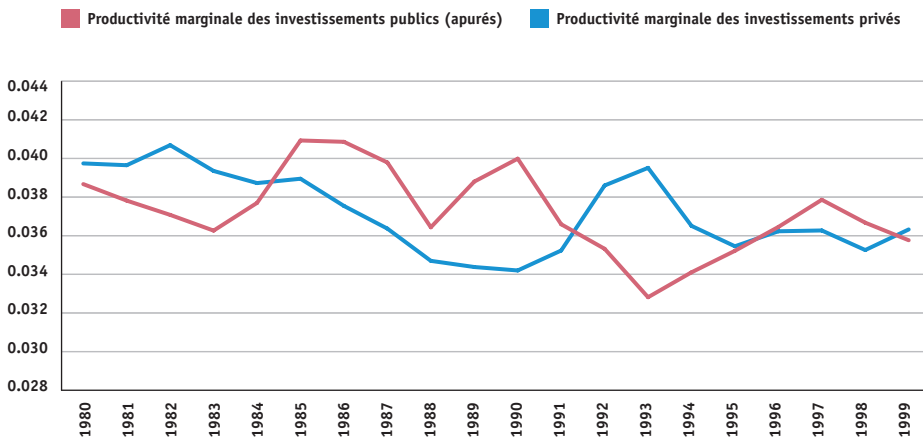


Remarque: Les dépenses d'investissement publiques selon la statistique financière comprennent les biens tangibles (travaux publics, bâtiment, meubles, machines, véhicules, autres), prêts et participations, contributions (collectivité, entreprises semi-publiques, autres) et les autres dépenses à activer. Les dépenses publiques d'investissement ont été apurées des prêts à l'assurance-chômage. En particulier en 1993 et en 1997, l'assurance chômage a bénéficié de prêts importants. Les biens tangibles ont en outre été amortis. Les taux d'investissement ont été définis comme relation entre les dépenses d'investissement et la création de valeur ajoutée brute dans le secteur des entreprises.

Source: calculs de l'auteur / La Vie économique

Graphique 3

Productivités marginales du capital public et privé, 1980–1999



Source: calculs de l'auteur / La Vie économique

Encadré 1

Bibliographie

- Arnold V., *Theorie der Kollektivgüter*, Munich, 1992;
- Arrow K. J. et Kurz W., *Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy*, Baltimore, 1970;
- Blankart C. B., «Steuern als Preise – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung mit einer Anwendung auf die EU-Zinsbesteuerung», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, n° 138, 2002, pp. 19–38;
- Feldstein M. et Horioka C., «Domestic Saving and International Capital Flows», *The Economic Journal*, n° 90, 1980, pp. 314–329;
- Gundlach E. et Sinn S., «Unit root test of the current account balance: implications for international capital mobility», *Applied Economics*, n° 24, 1992, pp. 617–625;
- Kellermann K., «Ist die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen zu rechtfertigen?», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, n° 136, 2000, pp. 161–180;
- OCDE, *Perspectives économiques*, printemps 2001;
- Razin A. et Sadka E., «International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization», *Economics Letters*, n° 37, 1991, pp. 69–76;
- Sinn H.-W., «Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik», *Wirtschaftsdienst*, n° 5, 1995, pp. 240–249;
- Zodrow G. R., Mieszkowski P., Pigou et Tiebout, «Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods», *Journal of Urban Economics*, n° 19, 1986, pp. 356–370.

tance même dans une situation de mobilité accrue. En outre, l'argument selon lequel les impôts à la source sont un instrument qui réduit l'incitation à la fraude fiscale subsiste, ce qui implique de savoir comment prendre en compte l'imposition à la source de l'impôt sur le revenu.

Les investissements publics en Suisse

Les décisions d'investissement de l'Etat sont beaucoup plus complexes à prendre que celles des investisseurs privés. Néanmoins, on peut établir des règles d'efficacité macroéconomique assez simples à l'aune desquelles les décisions d'investissement étatiques peuvent être mesurées. La limite supérieure des investissements publics peut être déduite de la «règle d'or» des investissements. L'Etat se conforme à cette règle lorsqu'il réinvestit la part de revenu attribuable au capital public. La «règle d'or» de l'investissement ne maximise toutefois le bien-être économique général que sous certaines conditions strictes. Si celles-ci sont enfreintes, un niveau d'investissement inférieur devient efficace. Le niveau d'investissements à partir duquel on peut clairement parler d'une offre insuffisante est en revanche difficile à déterminer. Ainsi, l'équilibre des productivités marginales du capital public et privé n'est efficace que si les impôts prélevés pour le financement de l'infrastructure ne causent pas de perte d'efficacité.

Le graphique 2 montre les taux d'investissement de l'Etat (Confédération, cantons et communes) en Suisse durant la période 1980–1999. Il présente, d'autre part, la série chronologique dans son ensemble et d'autre part celle du secteur partiel des «biens tangibles». La ligne horizontale indique le taux d'investissement que réalise le secteur public s'il suit la «règle d'or» de l'investissement. Elle correspond à l'estimation économétrique de l'élasticité de la production du capital public (taux d'investissement d'or du capital public = 0,06). Le graphique 2 montre que le taux d'investissement public durant la période d'observation est constamment resté en dessous de la limite supérieure fixée par la «règle d'or» de l'investissement. Simultanément, on peut observer une légère convergence en direction de la limite supérieure.

Le graphique 3 montre le développement de la productivité marginale approchée du capital privé et public (Confédération, cantons et communes) en Suisse durant la période 1980–1999. On s'aperçoit que depuis les années 80, les productivités marginales des deux types de capitaux sont très proches l'une de l'autre. Les investissements publics ont donc apparemment évolué en fonction des prix du

marché, indépendamment de l'évolution de la mobilité du capital.

Conclusion

Dans l'ensemble, pour les domaines dans lesquels il s'est engagé jusqu'ici, le secteur public en Suisse ne semble pas avoir dépassé le niveau d'investissement efficace à long terme. On ne peut pas non plus constater de changement significatif du comportement de l'investissement entre les années 80 et 90, en dépit du fait que la mobilité du capital a encore considérablement augmenté au cours des années 90.

La mise à disposition d'une infrastructure performante pour le secteur des entreprises justifie également, selon le principe de l'équivalence, l'imposition à la source des revenus des facteurs mobiles. Dans des conditions de concurrence systématique, cette mesure ne semble toutefois pas nécessairement indiquée dans l'optique d'une petite économie ouverte, car même un impôt d'équivalence peut être répercuté. Dans tous les cas, la référence à l'offre de prestations publiques préables ne résout pas le problème de la répercussion des impôts en ce qui concerne les facteurs mobiles. ■